

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

7 Ungerechtfertigte Steuervorteile für öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten

(Kapitel 6001 Titel 014 01)

Zusammenfassung

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten genießen steuerliche Vorteile bei gewerblichen Einnahmen, die nicht gerechtfertigt sind. Dies führte in den letzten zehn Jahren zu Subventionen von rund 55 Mio. Euro. Mit ihrer hoheitlichen Sendetätigkeit unterliegen die Rundfunkanstalten zwar keiner Besteuerung. Soweit sie sich aber wirtschaftlich betätigen, z. B. Werbung senden oder Programme verwerten, müssen sie die Erträge versteuern. Dabei dürfen sie die Steuer weitgehend pauschalieren. Die Pauschalen sind seit 20 Jahren unverändert, obwohl Anpassungen notwendig gewesen wären. Teilweise fehlt den Pauschalen auch die erforderliche gesetzliche Grundlage. Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach auf den Handlungsbedarf hingewiesen. Das Bundesministerium der Finanzen hat jedoch bis heute keine Maßnahmen ergriffen. Es sollte die notwendigen Reformen bei der Besteuerung der Rundfunkanstalten umgehend einleiten.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Hoheitlicher Auftrag und Finanzierung

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (Rundfunkanstalten) sind nach dem Grundgesetz sowie dem Rundfunkstaatsvertrag verpflichtet, die Grundversorgung der Bevölkerung mit Hörfunk und Fernsehen (Rundfunk) sicherzustellen. Hierzu müssen sie einen flächendeckenden Rundfunkempfang für die Allgemeinheit und ein vielfältiges Programmangebot gewährleisten. Diese hoheitlichen Aufgaben finanzieren sie größtenteils über den staatlichen Rundfunkbeitrag. Die Einnahmen hieraus betragen jährlich rund 7,8 Mrd. Euro. Neben ihren hoheitlichen Aufgaben sind die Rundfunkanstalten auch wirtschaftlich tätig, z. B. mit der Sendung von Werbung und dem

Verkauf von Programmrechten. Hieraus erzielen sie Werbeeinnahmen von rund 570 Mio. Euro sowie Einnahmen von rund 70 Mio. Euro aus der Programmverwertung.

Besteuerung wirtschaftlicher Aktivitäten

Mit ihrer allgemeinen Sendetätigkeit (hoheitlicher Bereich) unterliegen die Rundfunkanstalten keiner Besteuerung. Der Rundfunkbeitrag bleibt daher steuerfrei. Soweit sich die Rundfunkanstalten wirtschaftlich betätigen, sind die erzielten Einnahmen dagegen – wie bei anderen Wirtschaftsteilnehmenden – zu besteuern. Hierbei fallen u. a. Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer an. Die Gewinne aus den wirtschaftlichen Betätigungen führen bei den Rundfunkanstalten zusätzlich zu Einkünften, die der Kapitalertragsteuer unterliegen.

Pauschale Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen

Abweichend von der grundsätzlich vorgesehenen Besteuerung dürfen die Rundfunkanstalten verschiedene Pauschalierungsregelungen anwenden. Diese gelten seit den Jahren 1998 bzw. 2001. Sie sehen vor, dass die Rundfunkanstalten einen pauschalen Prozentsatz der jeweiligen Einnahmen zu versteuern haben. Dies soll Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen ihren wirtschaftlichen und hoheitlichen Tätigkeiten vermeiden und das Besteuerungsverfahren vereinfachen. Danach unterliegen der Körperschaftsteuer pauschal 16 % der Werbeeinnahmen und 25 % der Einnahmen aus der Programmverwertung. Darüber hinaus dürfen die Rundfunkanstalten auch die Einkünfte bei der Kapitalertragsteuer pauschalieren. Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen private Rundfunkanbieter ihre tatsächlichen Erträge versteuern.

Regelmäßige Überprüfung der Pauschalen erforderlich

Die derzeitigen Pauschalen gelten seit 20 Jahren unverändert. Sie dürfen aus Wettbewerbsgründen nicht zu steuerlichen Vorteilen für die Rundfunkanstalten führen und sind deshalb regelmäßig zu überprüfen. Dies sieht auch das EU-Recht vor. Die Europäische Kommission forderte Deutschland deshalb bereits im Jahr 2005 zu einer Überprüfung der Pauschalen auf.

Deutschland sagte der Kommission zu, die Pauschalen regelmäßig zu überprüfen und an die wirtschaftlichen Gegebenheiten anzupassen.

Notwendige Anpassungen der Pauschalen nicht vorgenommen

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ist die geltende Pauschale von 16 % der Werbeeinnahmen bei der Körperschaftsteuer zu niedrig. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hätte aufgrund steuerrechtlicher Änderungen bereits im Jahr 2008 für eine Anhebung um etwa 2,5 % sorgen müssen. Die notwendige Anpassung ist bis heute unterblieben. Dies führte bei den Rundfunkanstalten zu steuerlichen Vorteilen bei der Körperschaftsteuer, dem hierauf entfallenden Solidaritätszuschlag sowie bei der Gewerbesteuer von jährlich rund 4 Mio. Euro. Darüber hinaus war auch die Pauschalierung bei der Kapitalertragsteuer anzupassen. Die unterbliebene Anhebung der Pauschale führte hier zu jährlichen Steuervorteilen von rund 1,5 Mio. Euro.

Gesetzliche Grundlage nicht geschaffen

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass der Pauschale im Bereich der Programmverwertung bis heute eine gesetzliche Grundlage fehlt. Sie beruht auf einer Verwaltungsanweisung aus dem Jahr 1998.

Reformen nicht umgesetzt

Der Bundesrechnungshof wies das BMF bereits im Jahr 2013 auf den gesetzgeberischen Handlungsbedarf bei der Besteuerung der Rundfunkanstalten hin. Er empfahl, die Pauschalen zu überprüfen und anzupassen. Bund und Länder befassten sich daraufhin wiederholt mit der Thematik, kamen aber überein, an den derzeitigen Pauschalen festzuhalten. Im Jahr 2015 informierte der Bundesrechnungshof den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages über die ausstehenden Reformen.

7.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine korrekte Besteuerung unerlässlich ist, soweit beitragsfinanzierte öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten mit ihren wirtschaftlichen Tätigkeiten in Konkurrenz zu anderen Unternehmen treten. Er hat bemängelt, dass die derzeitigen Pauschalsätze diesem Anspruch nicht gerecht werden. Im Ergebnis erhielten die Rundfunkanstalten in den letzten zehn Jahren steuerliche Subventionen von etwa 55 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hat deshalb nach wie vor dringenden Reformbedarf gesehen. Er hat dem BMF empfohlen,

- die notwendigen Folgerungen aus den im Jahr 2008 eingetretenen steuerrechtlichen Änderungen zu ziehen und die Pauschalen bei der Körperschaftsteuer und der Kapitalertragsteuer anzupassen sowie
- die Pauschalen bei der Körperschaftsteuer regelmäßig zu überprüfen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof eine Pauschalierung ohne gesetzliche Grundlage für unzulässig gehalten. Dies verstößt seines Erachtens gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Der Bundesrechnungshof hat eine gesetzliche Regelung gefordert.

7.3 Stellungnahme

Das BMF hat mitgeteilt, dass Bund und Länder der Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2013 gefolgt seien und die Pauschalierungen überprüft hätten. Sie seien hierbei zu dem Ergebnis gelangt, dass an den bestehenden Pauschalierungsregelungen festgehalten werden solle. Soweit die Pauschalierungen im Verwaltungswege geregelt seien, werde eine gesetzliche Normierung nicht für erforderlich gehalten.

7.4 Abschließende Würdigung

Entgegen der Auffassung des BMF hält der Bundesrechnungshof eine Anhebung der Pauschalen bei der Körperschaftsteuer und der Kapitalertragsteuer

wegen der geänderten steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für zwingend erforderlich. Die derzeitigen Pauschalen für Programmverwertung und Werbeeinnahmen führen zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen für die Rundfunkanstalten. Das BMF sollte die notwendigen Reformen zur Anhebung der Pauschalen deshalb umgehend einleiten. Zudem sollte es die Pauschalen künftig regelmäßig überprüfen, um etwaigen Anpassungsbedarf frühzeitig zu erkennen.

Auch die Auffassung, die Gewinnpauschale im Bereich der Programmverwertung bedürfe keiner gesetzlichen Normierung, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Der Gesetzgeber hat die Pauschalierungsregelungen ausdrücklich nur für einzelne Bereiche der Rundfunkanstalten geschaffen. Die Verwaltung darf sie deshalb nicht auf andere Bereiche ausweiten. Dies ist allein dem Gesetzgeber vorbehalten.